

# 教育产业化市场化质疑

北京师范大学 王善迈

1992年中国经济体制改革的目标确定为社会主义市场经济,此后教育界就教育体制应如何适应社会主义市场经济实行改革进行了广泛而热烈的讨论,其中有一种颇有影响的观点,即“教育产业化”、“教育市场化”。这是一个涉及教育体制改革方向的重大理论和实践问题,笔者不敢苟同,提出质疑,以期深入讨论。

## 一、关于教育产业化

主张“教育产业化”的基本含义,是从产业间、部门间实现经济联系的基本方式上提出的。认为教育部门与其它产业部门的经济联系,应通过市场等价交换的方式实现,将教育部门的产品——到达法定劳动年龄阶段的毕业生,作为商品投入劳动力市场销售,一切劳动力的需求部门和单位,以相应的等价付给教育部门和学校,教育部门和学校获得教育投入,使教育部门和学校进入良性循环,彻底摆脱教育经费短缺的困扰。

本世纪40年代英国经济统计学家克拉克首次将产业结构分为三次产业。第一次产业以农业为主,第二次产业为制造业,第三次产业为一、二次产业以外的经济活动。此后,国际劳工组织和各国政府也都按大体相同的标准对产业结构进行了分类。中国国家统计局于1985年4月对中国的产业首次进行了划分,第一产业为农业,第二产业为工业和建筑业,第三产业为一、二产业以外的其它各业,其中又分为四个层次:即流通部门;为生产和生活服务的部门;为提高科学文化水平和居民素质服务的部门;为社会公共需要服务的部门。教育分在第三产业的第三个层次。这种划分属于社会分工的统计划分,不涉及产业间经济联系的方式,它反映了人类社会分工和经济活动发展的历史阶段和顺序。如果从这种意义上将教育部门称为第三产业或产业部门,无疑是正确的。

在社会分工高度发达的现代社会经济中,三次产业之间以及三次产业内部各部门之间存在着密不可分的关系,它们之间相互联系、相互依存、相互制约,统一与现代社会经济总体之中。其中每个产业,每个部门在社会经济总体中都具有重要的地位和作用,在社会经济发展的不同历史阶段,在经济发展水平的不同国家,各产业、各部门的地位和作用不尽相同。著名美国经济学家西蒙·库兹涅茨曾运用大量历史统计数据,对三次产业结构的变动和发展趋势进行了统计分析。随社会劳动生产率和经济发展水平的不断提高,第一产业比重(产值与就业比重)下降,第二第三,尤其第三产业比重上升,在以科学技术为主要推动力的现代经济中,教育具有十分重要的战略地位和作用,正因为此,我国在80年代初期将教育列为国民经济发展战略重点之一,政府采取了一系列政策和措施推动教育的发展。目前,我国各级各类学校在校生

达 2.2 亿,占总人口的 1/6,教职工达千万人,占全民所有制单位就业人数的 1/10 以上,政府的教育支出占财政支出 12%以上。教育已成为现代经济增长的重要因素。因此,我们说,教育是一个巨大的产业部门,也无疑是正确的。我国政府在加快第三产业发展的政策规范中,其中包括要加快教育产业的发展。

问题不在于教育是否属于三次产业的一个部门,也不在于教育在三次产业中具有重要的地位和作用。而在于教育与其它产业和部门间的经济联系,在市场经济下是否应通过市场交换方式实现;或者说,教育的投入是否应通过市场销售它的产出而获得。

在现代社会经济中,各产业各部门间,在投入和产出,在供给与需求上存在着密切的相互交换劳动的经济联系,甲的投入就是乙的产出,乙的投入就是甲的产出。在市场经济体制下,实现这种经济联系的基本方式有两种:一种方式是通过市场交换,即通过其产出的市场销售获得其维持和扩张所必需的投入。以盈利为目的各经济部门就是如此,诸如工业、农业、商业、建筑业等等属于此类部门。另一种是通过国民收入再分配,主要是财政再分配实现,其投入通过政府向纳税人征税和财政预算分配获得。一切由政府提供公共产品和公共服务的非盈利部门就是如此,诸如政府、国防、安全等部门,教育部门总的来说也属于此类。产业和部门间的经济联系方式还有上述两种基本方式的其它变种,或以再分配方式为主,兼有部分市场交换方式,或以市场交换方式为主,兼有部分再分配方式。

在市场经济条件下,由于财产和利益的多元化,教育投入必然呈多元化格局。中国改革开放以来,教育投入完全依靠政府拨款的局面已不存在,教育投入多元化格局已初步形成。其中,政府拨款是教育投入的主要部分,在教育总投入中比重的大小,不同国家、不同级别和类别的教育不尽相同,政府拨款显然属于财政再分配。非义务教育的学费,属于教育成本的分担和补偿,不属于学校教育供给和受教育者受教育之间通过市场的交换。企业、社会团体、居民个人在纳税之外对教育的无偿捐赠也非市场交换。学校举办的各种非教育产业,已不属于教育,而属于盈利的经济活动和部门,其收入的一部分投入教育,但其产出从性质来说并不是教育产出。

主张教育产业化的观点,是要把教育产出商品化,这是对市场经济中劳动力市场的误解。在劳动力市场中,劳动者是劳动力的所有者和供给者,一切用人单位是劳动力的需求者,劳动力交换发生在劳动力供求主体之间。需要明确的是,学校并非劳动力的供给者,而是劳动力的培养者,教育所培养的劳动能力属于学生——未来的劳动者,而并不属于学校。如果教育产出的商品化是指达到法定劳动年龄的毕业生商品化,是一种历史倒退。在人类社会发 展史中,只有奴隶社会把劳动者——奴隶当作商品出卖。因为奴隶,包括奴隶的劳动力都属于奴隶主所有。顺便提一句,在我国报刊报导和劳动人事部门工作中,使用“人才市场”、“专门人才市场”等术语是不科学的。

## 二、关于教育市场化

主张“教育市场化”的观点认为,在市场经济体制下应建立教育市场,尤其高等教育市场,通过教育市场调节教育供求,实现教育资源优化配置。

以市场作为资源配置基本方式的市场经济,最基本的要求或条件是,必须有独立的市场主体——市场上各种商品和投入要素的供给者和需求者。必须有完全充分的竞争,供给者之间、需求者之间、供给与需求者之间,在市场上展开自由平等的竞争。各种商品和投入要素的价格通过自由竞争由供求形成,市场主体在追逐自身利益最大的驱动下,在市场信号的诱导下,通

过资源在部门、地区、单位间的自由流动和重组,达到资源配置的优化。

教育能否市场化,教育能否完全以市场调节,关键在于教育是否具备市场化的条件。

首先,教育是非生产和非经济部门。教育经济学的研究,从理论分析和实证统计分析上已经揭示了现代教育通过人力素质的提高可以带来社会经济效益,教育是现代经济增长的重要因素。教育可以给受教育者带来经济和非经济的预期收益。在教育过程中同样存在资源的投入和产出的经济活动,教育资源的稀缺也要求提高教育资源的利用效率、以较少的教育投入获得较多较好的教育产出。据此,我们可以说教育具有生产性,教育投资是具有生产性的投资。但是,教育的生产性,教育带来的社会和个人的经济效益是间接的、潜在的,它是通过教育所培养的劳动力投入生产或经济活动之后发生的,只有当教育培养的劳动力与其它投入要素相结合,才有可能转化为现实的生产力,才有可能带来社会与个人的经济效益,这说明教育从性质来说还不是生产部门或经济部门。

其次,教育属于非盈利的公共部门,教育提供的是公共产品,西方经济学把产品和劳务分为私人产品和公共产品,私人产品指居民户或厂商通过市场提供的产品和劳务,公共产品则是指由政府提供的必然为全体社会成员消费的产品和劳务。二者的区别在于:(1)公共产品的提供和收费(征税),表明政府参与社会成员之间收入的再分配;(2)公共产品的享用不具有排他性,供社会全体成员享用;(3)公共产品按政府规定的价格向公民征收报酬,私人产品由厂商通过市场价格直接向享用者收费;(4)私人产品谁享用谁交费,公共产品则不享用者也要交费(纳税的普遍性),某些享用者可不交或少交费(税收的免减);(5)公共产品的决策较之私人产品复杂。属于公共产品的包括国防、安全、行政、司法、教育、卫生等。就教育而言,可以由私人举办和提供(私立学校),但政府一般都有程度不同的资助,也不全是私人产品。这说明,发展和管理教育,向公众提供教育产品是政府的义务和职能,受教育是公民的基本权利。

上述分析旨在说明教育属于非经济、非盈利的公共部门,它不具备或不完全具备市场化的基本条件。不能将经济领域的市场配置资源方式简单地、原封不动地移植到教育中来,实行教育市场化,完全由市场调节教育,更何况市场经济还有其固有缺陷,市场调节也有失灵和失误。

就义务教育来说,由法律来调节。各国政府都曾在不同时期颁布了年限不等的义务教育法规,义务教育是一种强制性的免费教育,政府和义务教育年龄段的家庭共同承担了相应的义务,要强制就必须对受教育者免费,其费用应由政府提供。其供求、规模和速度显然由法律调节。由于我国人口多、年龄构成轻,义务教育规模巨大,政府财力有限,对受教育者收取少量费用,并以各种形式的群众集资,保证义务教育的实施,但这并不能改变义务教育的性质。由于我国居民对义务教育质量的需求不同,居民收入水平的不同,近年来在义务教育阶段,部分大城市举办了一些高收费的学校,但此类学校和在校生数十分有限,并不从根本上影响义务教育的大局和性质。

学生毕业后进入劳动年龄阶段的非义务教育,就我国现阶段而言,包括初中后的中等教育、职业技术教育及其高等教育。由于学生毕业后将就业,这类教育应面向劳动力市场和社会的需求,各国对此类教育也都普遍地征收学费,我国近年来也一改实行了几十年的免费教育,开放征收学费。应当肯定,市场机制对非义务教育,尤其职业技术教育和高等教育具有一定的调节作用。

但是学费从性质来说不是教育价格,非义务教育也不是商品。价格是在市场竞争中由供求决定的,价格反过来又调节供求。供过于求价格下降,价格下降需求增加,供给减少,反之,求过

于供,价格上升,价格上升需求减少,供给增加。教育供求由经济、政治、科技、文化、传统多种因素影响,显然不能由价格决定。价格主要由成本和利润构成,教育是非盈利机构,各国非义务教育学费数量不等,但它都是教育成本的一部分。由于我国居民收入水平较低,在一个较长的时期内,学费只能占教育成本的较小部分。

非义务教育尤其高等教育的学费,从性质来说是一种教育成本的补偿或分担,也可以看作是对受教育预期收益的一种代价。非义务教育,特别是高等教育是一种选择性教育,非同龄人都能享受的教育。同时,也是一种成本较高的教育,高等教育是一种昂贵的教育,只有部分或少数同龄人才能享受。在经济发展的一定阶段上,政府无力负担其全部成本,按照平等的原则,作为教育成本分担和补偿,对受教育者征收学费是必要的。

如果把学费当作教育价格,它由教育供求形成,完全由学费调节教育供求,在教育供不应求的条件下,可能产生以下后果:第一,造成教育机会新的不平等。家庭收入低下的学生将因交不起学费而被拒之学校大门之外,教育有成为富人子弟特权的危险,奖贷学金可以缓解但不能从根本上解决这一问题。第二,导致义务教育的滑坡。非义务教育,尤其高教如果收费超出多数人的承受能力,将改变人们对高一级教育收益的预期,从而使义务教育或下一级教育入学率的降低,辍学率的提高。第三,部分学校单纯为增加学费收入,不顾自身条件在招生规模和某些专业上盲目扩张,造成教育总量与结构失衡和教育质量的下降,导致文凭的商品化。

“教育产业化”、“教育市场化”观点出现的社会背景之一是教育经费的短缺,人们指望教育产业化和市场化可以解决教育经费的短缺,其实在经济发展水平较低的阶段上,教育产业是产业间竞争中的弱者,教育产业化市场化的结果很可能与其初衷相反。笔者认为教育经费短缺是多种原因造成的,既有教育发展目标过高、发展速度过快的原因,也有教育投入不足,还有有限的教育投入等多种因素造成教育资源利用效率不高。解决教育经费短缺的出路在于降低教育发展目标和增长率,多渠道增加投入,提高教育资源利用率。

中国目前正处在计划经济体制向市场经济体制转轨过程中,经济领域的这场变革要求也必然会引起政治体制、科技体制、社会文化体制的深刻变革,教育体制也必须适应社会主义市场经济进行相应的改革,这是因为经济和经济体制是一切社会生活和体制的基础。关于教育体制改革,1985年和1993年中央和国务院的两个重要文件,即“关于教育体制改革的决定”和“中国教育改革和发展纲要”已做了原则性的规定,在实践中各级各类教育和学校已进行了大量的有益的探索,学术界也展开了广泛的讨论。

要深入讨论教育体制改革,有两点笔者认为是不可少的。第一,要对社会主义市场经济有一个比较明确和准确的认识。什么是市场经济,市场经济是如何运行的,市场经济的基本框架和机制是什么等等都必须首先搞清楚。我们搞了几十年的计划经济,对此已比较熟悉,市场经济西方有了数百年历史,但对我们来说还是陌生的。现在我们要实行市场经济,要按照社会主义市场经济的要求,进行相应的教育体制改革,先对市场经济的ABC有个了解是必要的。第二,要对教育的性质、特征和基本规律,以及在各级各类教育中的表现有一个比较深入的认识。历来学术界对此观点不一,研究也有待深化,通过研究和讨论,在一些基本问题上有一个大致相同的认识,即教育体制改革是必要的。在处理市场经济与教育体制的关系上,西方发达国家走过了漫长的历程,积累了经验,有了相对稳定的规范,对其进行研究和总结对我国教育体制改革也有借鉴意义。这样做,至少可以少走弯路。经过不断的研究和实践,可以逐步建立起适应社会主义经济要求的、具有中国特色的社会主义教育体制。